

JAKÓ NÓRA

Kettős állampolgárság, és ami mögötte van

A határon túli magyarok közösségének kialakulása a trianoni békeszerződésre vezethető vissza, azonban a terület-visszacsatolások során számos határon túli magyar visszakapta magyar állampolgárságát, majd a fegyverszüneti egyezményt követően nagy részük ismét más állam állampolgárává vált.¹

Ezért a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény² módosításának elsődleges célja az állampolgárság megadása volt, azon magyar nemzetiségű személyek számára, akik – vagy akik felmenői – a történelmi események során elveszítették magyar állampolgárságukat.

A határon túli magyarok iránti felelősség fejlődése a magyar alkotmányjogban

1949. XX. törvény az Alkotmányról

Korábbi Alkotmányunk 6. § (3) bekezdése foglalkozott a határon túli magyarok kérdésével. Ez az ún. „felelősségi klauzula” az 1989. évi XXXI. törvénnyel került be a Magyar Köztársaság Alkotmányába és úgy fogalmazott: „Magyarország felelősséget érez a határain kívül élő magyarok sorsáért, és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását.”

A klauzula, „Magyar Köztársaság határain kívül élő magyarok” kifejezést használja. Ez a megfogalmazás nem tér ki arra, hogy ideértendők-e külföldön élő magyar állampolgárok, vagy csupán a nem állampolgár magyarok. Mivel a határon kívüli magyar közösségből az Alkotmány egyetlen rendelkezése sem zárja ki a magyar állampolgársággal (is) rendelkező határon túli magyarokat, első megközelítésben a szöveg alapján feltételezhető lenne, hogy az alkotmányozó itt mindkét jogállású csoportra gondolt. Ha azonban a rendelkezés objektív célját (ti. az első világháborút követő területvesztésekkel a szomszéd államokba került etnikailag magyar lakossággal való különleges érzelmi kapcsolat alkotmányos rögzítése), valamint „határain kívül élő magyarok” kifejezés köznyelvi értelmét vesszük, akkor a rendelkezés személyi hatálya csak a magyar állampolgárságra rendelkezőkre terjed ki.³

A magyar felelősségi klauzula két feladatot fogalmaz meg az állam számára (a) felelősségvisselést a határ[ok]on kívül élő magyarok sorsáért, valamint (b) a „Magyarországgal való kapcsolatuk ápolásá[nak] előmozdítását. Az első tagmondatnak egyrészt szimbolikus jelentősége van, másrészt jogértelmezési segédletként használható. A második tagmondat azonban már aktív állami magatartást is előír, nevezetesen a kapcsolatok ápolásának előmozdítását. Ez önmagában

¹ GANCZER Mónika: A határon túli magyarok kettős állampolgárságának nemzetközi jogi és belső jogi aspektusai: a kollektív elvesztéstől a könnyített megszerzésig <http://www.kul-vilag.hu/2011/0102/ganczer.pdf> (2012. 07. 14)

² Továbbiakban: Áptv.

³ JAKAB András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009. 346.

még mindig sokféleképpen értelmezhető és gyakorolható. Ide sorolhatók például a magyar diplomácia azon lépései, amelyekkel segíteni próbálja a határon túl élő magyarok sorsának jobbra fordulását vagy azok a jogszabályok, amelyek kedvezmények támogatások révén az ő boldogságukat segítik a szülőföldjükön.⁴

Térségünkben azonban nem Magyarország az egyetlen állam, mely megfogalmazott egy ilyen jellegű „nemzeti felelősségi klauzulát”. Az 1991-ben elfogadott román alkotmány 7. cikkelye, mely a „Külföldön élő románok” címet viseli, például így rendelkezik: «Az állam támogatja a kapcsolatok erősítését az ország határain kívül élő románokkal, és az állampolgárságuk szerinti állam törvényhozását betartva cselekvően fellép etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásuk megtartásáért, fejlesztéséért és kifejezéséért».⁵

De megemlíthető a hasonló klauzulával rendelkező szlovén alkotmány is, amelynek 5. cikkelye kimondja: „Az állam saját területén védi az ember jogait és alapvető szabadságjogait, biztosítja az őshonos olasz és magyar nemzeti közösség jogait. Gondoskodik az őshonos szlovén nemzeti kisebbségekről a szomszédos országokban, a kivándorolt szlovénekről és a vendégmunkásokról, valamint elősegíti kapcsolataikat hazájukkal. Gondoskodik a természeti kincsek és a kulturális örökség megőrzéséről, és biztosítja a feltételeket Szlovénia összehangolt civilizációs és kulturális fejlődésére. Azok a szlovének, akik nem szlovén állampolgárok, Szlovéniában külön jogokat és kedvezményeket élvezhetnek. E jogok és kedvezmények fajtáit és kereteit törvény állapítja meg.”⁶ Ahogyan az alkotmány szövegéből is kitűnik, hogy a szlovén alkotmányozó felveti egy később megalkotandó kedvezmény törvény megalkotásának a gondolatát.

A szlovák alkotmány 7 (a) cikkelye kimondja, hogy a Szlovák Köztársaság támogatja a külföldön élő szlovákok nemzeti öntudatát és kulturálisönazonosságát, támogatja az e célból létrehozott intézményeiket, és kapcsolattartásukat az anyaországgal.⁷

Az 1990. évi horvát alkotmány 10. cikkelye szintén rendelkezik a határon túl élő horvátokról. Először kimondja, hogy a Horvát Köztársaság védi a külföldön élő vagy tartózkodó horvát állampolgárok jogait és érdekeit, valamint elősegíti a hazájukkal való kapcsolattartást. Ezt követően a cikkely már nem az állampolgárokról, hanem a horvát nemzet külföldön élő részeiről rendelkezik, mint a Horvát Köztársaság különleges védelmének és gondoskodásának alanyairól. Véleményem szerint ez a rendelkezés hasonlít a legjobban a magyar alkotmány felelősségi klauzulájára.⁸

Miben nyilvánul meg a felelősségérzet?

Az fentebb ismertetett alkotmányos szabályozás alapján a kilencvenes években több országban elfogadták az ún. státustörvényeket, melyek tartalommal töltötték meg az alkotmányba foglalt rendelkezéseket.⁹

Alkotmány 6.§ (3) bekezdésében foglalt alapelvre is hivatkozva született meg a 2001. évi LXII. törvény a szomszédos államokban élő magyarokról, azaz ún. státustörvény. A törvény

⁴ Uo. 347.

⁵ HALÁSZ Iván – MAJTÉNYI Balázs: *A magyar státustörvény a kelet-közép-európai jogi szabályozás tükrében*. In Kovács Nóra – Szarka László (szerk.): *Tér és Terep. Tanulmányok az etnicitás és identitás kérdésköréből I.* Akadémia Kiadó, Budapest, 2003. 391.

⁶ HALÁSZ – MAJTÉNYI, 2003. 392. Fontosnak tartom kiemelni, hogy a szlovén alkotmány az anyanemzettel és anyaországgal való kapcsolatok ápolását az őshonos olasz és magyar nemzeti közösség alkotmányos jogaként deklarálta.

⁷ TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila (szerk.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. KJK KERSZÓV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2005. 1002.

⁸ Az említett országokon kívül Lengyelország és Ukrajna alkotmányai is tartalmaznak a határon túl élőkre vonatkozó rendelkezéseket. Lengyelországgal kapcsolatban lásd bővebben: HALÁSZ Iván: *A külhoni lengyelek és Lengyelország diaszpóra politikája. Regio: kisebbség, politika, társadalom* 14. évf., 4 (2003) 120-141.

⁹ A Magyarországgal szomszédos államok közül Szlovénia, Szlovákia és Románia már a kilencvenes években megalkotta saját „státustörvényét”.

célja: „a szomszédos államokban élő magyarságnak a szülőföldjén való boldogulásának, Magyarországgal való kapcsolatainak fenntartásának, magyar nemzeti azonosságtudata megerősítésének, valamint a magyar kulturális örökséghez való kötődésének, mint a magyar nemzethez való tartozása kifejezésre juttatásának érdekében.”

A „státustörvény” a hatálya alá tartozó személyek számára a „Magyar igazolvány” és a „Magyar hozzátartozói igazolvány” alapján kedvezményeket és támogatásokat nyújt az állam. A törvény csupán hat környező országban élő magyarokra vonatkozik, akik külföldi állampolgárként különböző oktatási, utazási, munkavállalási, kulturális stb. kedvezményekben részesülhetnek.

A törvény körüli viták mellett felmerült kérdésként az is, hogy szükséges-e állampolgárságot adni a határon túli magyaroknak ahhoz, hogy az állam a velük kapcsolatos felelősségét teljesítse.

Az Alkotmánybíróság 5/2004. (III. 2.) határozata utat nyitott a magyar állampolgárság kedvezményes megszerzésére vonatkozó aláírásgyűjtéshez (lásd még: 40/2004. (X.27.) ABH). A határozatok kapcsán többször felmerült a kérdés, hogy az aláírásgyűjtés mennyiben egyeztethető össze a Magyarország által vállalt nemzetközi kötelezettségekkel.¹⁰

Az AB ezért vizsgálta a Nemzetközi Bíróságnak a Nottebohm-ügyben¹¹ hozott döntését is. Az ügy kapcsán a Bíróság megfogalmazta az „effektivitás elvét”, amelynek értelmében az állam meghatározhatja, kit tekint állampolgárának. Ugyanakkor ez a szuverenitás nem korlátlan, mert az állampolgárság nemzetközi viszonylatokban való elismerésének követelménye a polgár és az állama közötti tényleges és szoros kapcsolat.¹² Az elv önmagában nem zárja ki a többes állampolgárságot, mert az ügyben hozott döntés értelmében a honosítást a többi állam részéről elismerendőnek tekintette, beleértve az eredeti állampolgárság államát is. Ennek az elismerési kötelezettségnek azonban külső határt szabott: valamilyen kapcsolat, tényleges szál vagy *genuine link* megléte a honosító és a honosított között.

A Bíróság nem részletezte, hogy mit ért a *genuine link* alatt, azonban a nemzetközi jogirodalom álláspontja szerint nemcsak a lakóhely esetében van meg, hanem más tényezők is számításba jöhetnek, ha az egyén nem lakik a honosító államban. Ilyen tényezőnek tekinthető például: üzleti, vagyoni érdekek, etnikai, vallási, nyelvi vagy hasonló szálak, családi kapcsolatok, beleértve akár, hogy a honosított személy felmenői a honosító állam területéről származnak.¹³

A határozatban végül az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy érvényesül az effektivitás elve, amelyet a következő évekkel támasztott alá: „... a magyar nemzetiség 'Magyar igazolvány' útján történő igazolásának meghatározott feltételei vannak. Ilyen feltétel a nyelvtudás, valamint a magyar nemzetiségüként való nyilvántartás, vagy olyan közösségekben való részvétel, amelyekben kifejezésre jut a magyar nemzetiségű érzés. Ezek az ismérvek a Magyarországhoz való szorosabb kötődést fejezik ki. Ez az ismerv megfelel a Nemzetközi Bíróság által a Nottebohm-ügyben az állampolgárságra alkalmazott ismervnek, valamint az Egyezmény alapján elfogadható ésszerű indoknak.”¹⁴

Úgy gondolom, hogy bár a testület az effektivitás elvét kívánta igazolni, mégis inkább az etnikai elvet vette alapul. Véleményem szerint az egyén és az állam kapcsolatának szorosságát olyan objektív tényezők határozzák meg, mint pl. lakóhely, tartózkodás, adózás, munkavégzés,

¹⁰ Az Alkotmány 7. §-a alapján köteles érvényre juttatni a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, ezek közé tartozik a nemzetközi szokásjog is.

¹¹ <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?sum=215&code=lg&p1=3&p2=3&case=18&k=26&p3=5> (2012. 07. 14.)

¹² TÓTH Judit: Kettős állampolgárságot népszavazással? *Fundamentum* VIII. évf., 2 (2004) 88. Továbbá bővebben: TÓTH Judit: *Státuszjogok*. Lucidus, Budapest. 2004.

¹³ Herbert KÜPPER: A „távolsági honosítással” járó nemzetközi jogi kérdések. *Jura* 16. évf., 2 (2010) 70.

¹⁴ 5/2004 (III. 2.) ABH. A határozat indokolása „Egyezmény”-ként A 2002. évi III. törvénnyel kihirdetésre került, az Európa Tanács keretében, 1997. november 6-án kelt, az állampolgárságról szóló Európai Egyezményt érti.

család. Az, hogy milyen szinten beszéli a nyelvet véleményem szerint kevésbé meghatározó, mégis az Alkotmánybíróság szerint ennek fontos jelentősége van.

Bár végül a testület engedélyezte az aláírásgyűjtést, népszavazás tárgya, nagyon megosztotta a közvéleményt, így eredménytelen lett.

Út a „kettős állampolgárság”-ig

2005 és 2010 között volt több olyan irányú módosítás, amely ennek a személyi körnek a magyar állampolgársághoz való jutását megkönnyítették, egyszerűsítették, az igazán nagy fordulatra 2010 augusztusáig várni kellett.

Az Áptv. módosítása¹⁵ értelmében 2011. január 1-jétől a határon túli magyarok kedvezményesen honosíthatók, vagyis egyéni kérelemre magyar állampolgárságot szerezhethet az a nem magyar állampolgár is, akinek felmenője magyar állampolgár volt vagy valószínűsíti magyarországi származását, és magyar nyelvtudását igazolja.¹⁶ További feltétel a büntetlen előélet és az, hogy az adott személy honosítása a Magyarország közbiztonságát és nemzetbiztonságát ne sértse. A korábbi szabályozáshoz képest immár nem szükséges a bejelentett magyarországi lakóhely és az alkotmányos alapismeretekből tett vizsga sem.

A magyar törvénymódosítás értelmében a határon túli magyarok tehát a meglévő állampolgárságuk mellé magyar állampolgárságot szerezhethetnek, és így kettős állampolgárrá válhatnak, feltéve, hogy a jelenlegi állampolgárságuk szerinti állam a kettős állampolgárságot elfogadja.¹⁷

Alaptörvény

Az új alkotmányunk szövegének kidolgozása megkezdésétől az a feladat hárult a jogalkotóra, hogy ezt a szorosabb kapcsolatot méltóképpen megjelenítse majd az alkotmányban. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény nem csupán a felelősségi klauzula megfogalmazásakor szentel nagyobb figyelmet a határon túli magyaroknak, hanem már a Nemzeti Hitvallásban is, a nemzet fogalmán keresztül.

A nemzet fogalmát, mint az alkotmányos önmeghatározás elemét egy ország alkotmányának preambulumban kell elhelyezni. A Nemzeti Hitvallást tanulmányozva is felfedezhetjük, hogy a történeti narratíva kiemelt szerepet kap benne, amelynek célja végső soron, közös múlt és ezáltal a nemzeti egység kifejezése.¹⁸

Az Alaptörvény alkotmányos önmeghatározás során, mind a kulturális nemzet, mind a politikai nemzet fogalmára utal, mindkettőt megjeleníti. Mit is takar ez a két fogalom?

A politikai és kulturális nemzetet következő módon lehetne meghatározni: „a polgári nemzet a polgárok szabad szövetsége, mely egy valós, de mindenesetre kíváncsúnak tartott összetartozás- tudathoz köti a nemzet fogalmát, így egy történeti közösség megtestesülésére utaló racionális és önkéntes politikai konstrukció, melyet „a felvilágosodás filozófusai alkottak meg, és a francia forradalom hívott életre. A kulturális nemzet ellenben nem az emberek közötti közjogi kapcsolatra, hanem egyfajta identitásérzés kifejeződésére, természetes rend megnyilvánulására utal, mely például a megosztottság szülte német nemzeteszmeny alapja volt.”¹⁹ A nemzetet e megközelítés szerint a közös nyelv, a kultúra, az irodalom határozza meg. Tehát a nemzetfogalom kulturális felfogása valamiféle közösen megtapasztalt örökségen [pl. nyelvi, kulturális stb.] alapul, a politikai nemzet pedig „a közös politikai múlt és berendezkedés egyesítő erején”.

¹⁵ 2010. évi XLIV. törvény a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény módosításáról.

¹⁶ Áptv. 4. § (3) bekezdés.

¹⁷ A környező államok közül Ausztriában, Szlovákiában és Ukrajnában egy idegen állampolgárság megszerzése megszünteti az eredeti állampolgárságot.

¹⁸ „Alaptörvényünk jogrendünk alapja: szerződés a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között.”

¹⁹ MAJTÉNYI Balázs: Hol húzódnak a kisebbségvédelem határai? *Regio: kisebbség, politika, társadalom* 15. évf., 4 (2004) 3.

Hogyan jelenik meg a nemzet az Alaptörvényben?

„Mi a magyar nemzet tagjai, felelősséggel minden magyarért²⁰ [...] Mi Magyarország polgárai készen állunk arra, hogy országunk rendjét a nemzet együttműködésére alapítsuk.” A kulturális megközelítést erősíti a magyar nyelv és kultúra védelmének kiemelése. Egyik álláspont mellett se foglal állást ezzel a jogalkotó, párhuzamosan jeleníti meg őket. Mindezekből az következik, hogy a határon túli magyar kisebbségek és diaszpóra tagjai az etnikai-kulturális nemzet tagjai, míg a Magyarországon élő nemzetiségek magyar állampolgárok, és a politikai nemzet részei.²¹

Az Alaptörvény D. cikke²² a Nemzeti Hitvallásban foglalt önmeghatározást tovább bővíti, részletesebben kifejti. A cikkből kitűnik, hogy politikai nemzet határai között élők felelősséget éreznek a határon túli magyarokért. Feladatuknak érzik a sorsukkal való törődést, nem csak mint passzív szemlélő, hanem mint aktív alany is támogatva a nemzettesten kívül élők érdekeinek érvényesítését.²³ Az Alaptörvényben D cikkében tehát hangsúlyeltolódás észlelhető a korábbi „felelőség érzet”-hez²⁴ képest, amely a diaszpóráért érzett felelőség viselésében csúcsosodik ki. Mindezekből kitűnik, hogy a jogalkotó egyértelműen a gondoskodó anyaország modell helyezi most már előtérbe.

Bár az állampolgársági törvény módosításának elfogadása és hatályba lépése hamarabb történt meg, mint az Alaptörvény tervezett szövegének nyilvánosságra kerülése (majd a tervezet Országgyűlés elé benyújtása), mégis azt lehet mondani véleményem szerint, hogy az Áptv. módosítása már az Alaptörvényben megfogalmazott felelősségviselés szellemiségében történt.

Sarkalatos törvény(ek)

Az Alaptörvény D cikkének és XXIII. cikk (4) bekezdésében²⁵ foglaltakkal összhangban az új választójogi törvényünk²⁶ megteremtette a határon túli magyar állampolgárok számára az országgyűlési választásokon való szavazásuknak a lehetőségét. Mindez egy teljesen új szintre emelte Magyarország és határon kívül élő magyarok kapcsolatát. A Vjt. 12. § (3) bekezdése úgy fogalmaz, hogy „A magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgár egy pártlistára szavazhat.” A törvényszöveg alapján látható, hogy a jogalkotó azt a megoldást választotta, hogy a határon túli magyar állampolgárok csak az országos listára szavazhatnak, de nincs kötelezően kiosztható mandátum.²⁷

²⁰ „Az Alaptörvény olyan közösségként határozza meg a nemzetet, amelynek kötőszöve „szellemi és lelki” – nem politikai tehát, hanem kulturális [...] Az „egységes magyar nemzet” alkotmányozó alannya emelése azt sugallja, hogy az Alaptörvény hatálya valamiképp a történelmi Magyarország egészére kiterjed, azokra a helyekre mindenképpen, ahol a mai napig élnek magyarok. A sugalmazás nem következmények nélküli: az Alaptörvény az „egységes magyar nemzet” Magyarország területén kívül élő tagjai számára hozzáférhetővé teszi a választójogot.” – fogalmazódott meg kritikaként. FLECK Zoltán et. al.: Vélemény Magyarország alaptörvényéről. *Fundamentum: az emberi jogok folyóirata* 15. évf., 1 (2011) 63. MAJTÉNYI Balázs: Történelmünk hagyománya. *Fundamentum: az emberi jogok folyóirata* 15. évf., 2 (2011) 57.

²¹ SÜLYÖK Márton – PÁKOZDI Csaba: *The Birth of a New Nation?* http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1919656 (2012. 07. 14.)

²² „Magyarország az egységes magyar nemzet összetartozását szem előtt tartva felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért, elősegíti közösségeik fennmaradását és fejlődését, támogatja magyarságuk megőrzésére irányuló törekvéseiket, egyéni és közösségi jogaik érvényesítését, közösségi önkormányzataik létrehozását, a szülőföldön való boldogulásukat, valamint előmozdítja együttműködésüket egymással és Magyarországgal.”

²³ Jakab András szerint a D. cikk „nem csupán a kapcsolattartás elősegítésére vonatkozik, hanem a szülőföldön való megmaradást, ezen belül is hangsúlyosan az autonómaitörekvést támogatja.” JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2011. 188.

²⁴ Az 1949. évi XX. törvény 6.§ (3) bekezdése szerint Magyarország „felelősséget érez” a határon túli magyarokért és elősegítik kapcsolatukat az anyaországgal.

²⁵ Sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez kötheti.

²⁶ 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról (továbbiakban: Vjt.).

²⁷ Több alkotmányjogász kritikaként fogalmazta meg, hogy csupán az aktív választójog biztosításával és a passzív választójog megadásának mellőzésével, a törvény sérti a választójog egyenlőségének elvét. <http://www.>

Nemzetközi modellek a határokon kívül élő állampolgárok választójogának biztosítására²⁸
Bár a magyar jogrendszerben ez egy teljesen új intézmény, mégis azt lehet mondani, hogy Európában nem számít példa nélkülinek.

Az Európa Tanács korábban kifejtette, hogy „az anyaországok jogosan játszhatnak fontos szerepet a kisebbségi jogok fenntartásában, ha érdeklődést tanúsítanak az iránt, hogy mi történik a más országokban élő nemzettársaikkal, [kiemeli azonban, hogy] elengedhetetlen, hogy ez a támogatás tiszteletben tartsa azoknak az államoknak a jogrendjét, ahol az adott kisebbségek élnek, és bármilyen szabályozási cselekményt előzetesen egyeztessenek ezen államok kormányával.”²⁹

Ennek ellenére ellentétes vélemények is léteznek, nem mindenki ért egyet a gondoskodó anyaország modelljével, vagy csak kevésbé aktívabb szerepet szánnának az anyaországnak. A szavazati jog megadásával kapcsolatosan is különböző felfogások és modellek vannak Európában és világszerte is. A Velencei Bizottság a külföldön történő szavazással foglalkozva ajánlásában megállapította, hogy a határon túl élő állampolgárok számára a szavazati jog biztosítása szükséges és támogatandó, habár az Emberi Jogok Európai Egyezménye nem teszi kötelezővé.³⁰

A különböző országok szabályozási gyakorlatát vizsgálva a következő csoportokról beszélhetünk:

a, Felsőházi tagság modellje

A helyben lakás általános szabályát enyhítették bizonyos, jelentős létszámú külföldön élő állampollárral rendelkező országok, amelyek lehetővé tették, hogy az anyaországban állandó lakóhellyel nem, de állampollársággal rendelkező személyek valamilyen módon részt vegyenek az anyaország közéletében. E modell alapján a külföldön élő állampollárok a kétkamarás parlamentnek a tiszta képviseleti elvet ellensúlyozó felsőházába delegálhatnak korlátozott számú tagot. Ily módon véleményük megjelenhet az anyaország politikájában, de ez nem befolyásolja a helyben lakók döntését, egyfajta erőteljes kifejezésnek tekinthető. Ezt a modellt választotta a kivándorlás miatt jelentős diaszpórával rendelkező Írország is.³¹

b, Virtuális jelenlét modellje

A külföldön élő állampollárok számára az anyaországi közéletre történő legnagyobb befolyást a virtuális jelenlét modellje jelenti. Ebben a rendszerben a közvetlen elnökválasztást lebonyolító országokban a külföldön élő, hazai állandó lakóhellyel nem rendelkező állampollárok teljes joggal vehetnek részt, vagyis egész külön képviselői keretet alakítanak ki számukra. Néhány példa az egyes országok szabályozására:

– Olaszországban a külföldön élő olasz állampollárok tizenkettő képviselőt és hat szenátort választhatnak a kétkamarás parlamentbe.

– A külföldön élő horvát állampollárok a tíz választókerületből az egyiket képezik, így a száznegyven fős parlamentbe tizennégy képviselőt delegálnak. Az elnökválasztáson korlátozás nélkül részt vehetnek.

valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/JakabAndras_AKulfoldonEloMagyarAllampollarokValasztojoga.pdf (2012. 07. 14.)

²⁸ A külhoni szavazásról, eljárási szabályokról, modellekről lásd bővebben: *Voting from Abroad: The International IDEA Handbook* http://www.idea.int/publications/voting_from_abroad/loader.cfm?csmodule=security/getfile&pageid=23636 (2012. 07. 14.)

²⁹ <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=17407&Language=EN> (2012. 07. 14.)

³⁰ Report on out of country voting CDL-AD (2011) 022 <http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD%282011%29022-e.pdf> (2012. 07. 14.)

³¹ http://tenytar.hu/elemez/valasztojog_a_politika_szolgaltaban#.UGh7c67a9uk (2012. 07. 14.)

– A világon a portugálok hoztak létre először két külön választókerületet (Európán belül és kívül) a külföldi állampolgárok számára, amelyekben két-két képviselőt választanak a parlamentbe.³²

– A külföldön élő román állampolgárok négy képviselőt és két szenátort választhatnak a törvényhozásba, emellett az elnökválasztáson is részt vehetnek.

Franciaországot korábban a „felsőházi tagság” modelljét követték, de egy 2008-as alkotmánymódosítást követően lehetővé vált, hogy ne csak a Szenátusba,³³ hanem Nemzetgyűlésben is képviseltesék magukat, immáron tizenegy képviselővel.³⁴

c, Virtuális helyben lakás modellje

Ezen modellen belül is több megoldást is találhatunk: teljesen egységesen besorolják őket a hazai választási rendszerbe (eredeti honi lakóhelyükön beszámítva a szavazataikat: Ausztria,³⁵ Finnország és Spanyolország); vagy pedig egy előre meghatározott, jellemzően fővárosi választókerületben beszámítva azokat: Lengyelország, Grúzia, Litvánia, Lettország, Moldávia).³⁶

Lengyelország esetében a voksokat a Varsó (Központ) I. választókerület szavazataihoz számítják hozzá, mert itt egyébként is magas a részvételi arány, így nem torzulnak az eredmények.

d, Hazai lakóhelyhez kötöttség

Ezen megközelítés alapja az, hogy az államhoz, annak döntéseihez az kötődik, aki ott él. Az az állampolgár, aki nem él egy adott országban, arra a különféle közjogi szervezetek csak kisebb befolyást gyakorolnak, ezért választójogával csak akkor élhet, ha az országba költözik.³⁷ Ide tartozik például Ukrajna is.

Az új választási eljárási törvényről szóló törvényjavaslat

2012 szeptemberéig kellett várni, hogy a magyar választási eljárás új szabályozása körvonalazódjon. A Vjt. rendelkezéseiből már következtetni lehetett arra, hogy az új törvényünk a virtuális helyben lakás modelljét fogja követni.

A választási eljárásról szóló T/8405-ös számú törvényjavaslat kimondja, hogy a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok szavazatukat levélszavazás útján a Nemzeti Választási Központba kell eljuttatniuk. Tehát a jogalkotó a levélszavazás mellett tette le a voksát. Ennek során a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok a levélben szavazók névjegyzékében kerülnek nyilvántartásra. A választást megelőzően egy ún. „levélsomag”-ot kapnak, amely tartalmazza a szavazólapot, a személyazonosításhoz szükséges nyilatkozatot, egy jelöletlen borítékot, illetve a választóborítékot, továbbá egy tájékoztatót a szavazás menetéről. Úgy gondolom a jogalkotó ezen szabályozás kialakításakor messzemenőkéig eleget tett annak a kötelezettségének, hogy a választójog egyik legfontosabb alapelvét, a titkosságot biztosítsa. A jelöletlen borítékba elhelyezett szavazólap az urnába kerülést követően már nem lesz visszakövethető.

³² Derült ki Ana Paula Barros 2012. szeptember 28-án a Nemzetpolitikai irányok és trendek Európában és világszerte c. nemzetközi konferencián tartott előadásából.

³³ Korábban a külföldön élő francia állampolgárokat 20 szenátor képviselte. CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2007. 101.

³⁴ A módosítás 2010 májusa óta hatályos, de először a 2012 júniusában tartott választásokon alkalmazták.

³⁵ Ausztria esetében további fontos kiemelni, hogy a névjegyzékbe való jelentkezést tíz évenként meg kell újítani.

³⁶ JAKAB András: *A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában*. http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/JakabAndras_AKulfoldonEloMagyarAllampolgarokValasztjoga.pdf (2012. 09. 15.)

³⁷ http://tenytar.hu/elemez/valasztjog_a_politika_szolgالاتaban#.UGh7c67a9uk (2012. 07. 14.)

Ugyanakkor véleményem szerint érdemes lett volna fontolóra venni az elektronikus szavazás biztosításának lehetőségét is.³⁸ A gyorsaságon és az egyszerűségeen kívül további mellette szóló érv, hogy a rendszer már képes lenne számolni a szavazatokat, így jelentősen egyszerűsödne a szavazatszámoló bizottság munkája, és a szavazatok leadása is nagymértékben egyszerűsödne. Úgy gondolom, hogy a törvényjavaslat számos korábban felmerülő kérdést (például: névjegyzék, szavazás módja, szavazatok leadása) megnyugtatóan rendez.

Összegzés

A Velencei Bizottság érvei szerint az állampolgárság magában foglalja a választójogot, így a szavazati jog gyakorlását is, függetlenül attól, hogy az állampolgár hol él. Ezen szavazati jog biztosíthatja, hogy a külföldön élő állampolgárok az anyaország politikai életében távollétük ellenére is részt vehessenek, és ez garantálja az állampolgárok közötti egyenlőséget.

Alaptörvényünk határozottan hangsúlyozza annak jelentőségét, hogy a Magyarország határain kívül élő állampolgárok fenntartsák a kapcsolatot az anyaországgal, és így identitástudatuk – átlépve a geopolitikai határokat – erősödjék. Úgy gondolom, a szavazati jog elősegítheti, hogy a külföldön élő állampolgár a nemzethez tartozónak vallja magát annak ellenére, hogy az anyaországtól távol él.

NÓRA JAKÓ

Dual citizenship and looking beyond it

(Summary)

Due to some historical events (for example: Trianon Peace Treaty, revolution in 1956) many Hungarians live abroad as another country's citizens. The most recent modification of Act LV of 1993 on Hungarian Citizenship wants to respond to this situation and would like to strengthen their relationship with the motherland.

This modification was a result of a long process: initially, in 1989, the Constitution declared that Hungary feels responsibility for trans-border Hungarians. After the millennium the question was whether Hungarian citizenship should be provided for them. After an inefficient referendum and many discussions, the modification of the Citizenship Law was accepted in summer 2010. However, changes only began with this modification. In 2012, the new Fundamental Law has come into force and – in its Article D – declared that „Hungary shall bear responsibility for the fate of Hungarians living beyond its borders, and shall facilitate the survival and development of their communities; it shall support their efforts to preserve their Hungarian identity, the assertion of their individual and collective rights, the establishment of their community self-governments, and their prosperity in their native lands, and shall promote their cooperation with each other and with Hungary.” Finally, the Act CCIII of 2011 on the Election of Members of Parliament awarded them with the right to vote on the national general parliamentary elections.

I think the participation of the Hungarians beyond our borders in the parliamentary elections can facilitate their feeling of belonging to our cultural nation.

³⁸ A júniusi franciaországi választásokon személyesen történő szavazás mellett a levélszavazást és az elektronikus úton történő szavazást is biztosították a külföldi állampolgárok számára. Hangzott el Joelle Garriaud-Maylam előadásában, melyet 2012. szeptember 28-án a a Nemzetpolitikai irányok és trendek Európában és világszerte c. nemzetközi konferencián.